

Justis- og beredskapsdepartementet  
Lovavdelingen  
Postboks 8005 Dep  
0030 Oslo

Deres ref. 14/3893 ES IHO/bj

Vår ref. 14/35

Dato 2. oktober 2014

## **Høring - forslag om kriminalisering av visse handlinger knyttet til væpnet konflikt (fremmedkrigere)**

Det kriminalitetsforebyggende råd (KRÅD) viser til høringsbrev 4. juli 2014 med forslag om kriminalisering av visse handlinger knyttet til væpnet konflikt (fremmedkrigere). KRÅD avgir følgende enstemmige uttalelse:

### **I. Prinsipielt utgangspunkt**

KRÅD er, som et prinsipielt utgangspunkt, varsom med å anbefale kriminalisering av handlinger på områder som tidligere ikke har vært straffesanksjonert. Nye lovforbud, med tilhørende straff, bør være vel begrunnet. Erfaring tilsier at lovregulering langt fra alltid er det beste pedagogiske virkemiddel til å oppnå ønskede formål.

Forebygging av uønskede handlinger kan ofte, og vel så effektivt, oppnås med andre og mer positive virkemidler.

KRÅD deler mange av vurderingene til utvalget som sto bak utredningen Fra bot til bedring (NOU 2003: 15). Blant annet:

- Nødvendighetskriteriet innebærer at straff må brukes bevisst. Behovet for kriminalisering bør derfor vurderes konkret for hver enkelt handlingsnorm.
- Det er normalt ikke grunn til å reagere med straff hvis tilstrekkelig grad av etterlevelse kan oppnås på annen måte, for eksempel med sanksjoner som ikke er straff, eller ved andre tiltak.

- Når en overtredelse gjøres straffbar, bør det være en forutsetning at straffbare handlinger i praksis vil bli søkt avdekket og straffetrusselen håndhevet.

## II. Behovet for kriminalisering

Departementet refererer i høringsbrevet (pkt 1.2) til Politiets sikkerhetstjenestes Åpne trusselvurdering 2014. Her heter det at 40-50 personer med tilknytning til Østlandsmiljøet har reist til Syria. Videre refereres det:

*«Kampen mot regimet i Syria appellerer til mange ekstreme islamister i Norge, og vi forventer at flere vil forsøke å reise for å kjepe sammen med militante grupper i 2014.»*

KRÅD mener å ha registrert at anslaget for antallet norske fremmedkrigere i Syria ikke er økt siden PST la frem sin trusselvurdering primo mars. Tvert imot mener vi å ha registret forskere som hevder at deltakelse under kamphandlinger i Syria kan ha en preventiv effekt slik at det ikke blir økt tilstrømming fra Norge. Den virkeligheten som møter de som reiser til Syria er så grusom at det virker avskrekkende på noen av de som er der og på deres miljøer i Norge. Blant andre Thomas Hegghammer ved Forsvarets forskningsinstitutt har gitt uttrykk for at *«potensialet i fremmedkrigere [...] er tatt ut i Norge»*. Han mener at rekrutteringen fra alle vestlige land til IS er i ferd med å avta.

Høringsnotatet inneholder ingen vurdering av hvor mange fremmedkrigere med norsk tilknytning som ville kunne blitt omfattet av de foreslåtte straffebestemmelsene. Det er ikke slik at vi i dag ikke allerede har straffebestemmelser som kan komme til anvendelse. Departementet omtaler dette en rekke steder i høringsnotatet, blant annet under punktene 1.1, 1.3, 3.1, 4.1 og 4.3.1. Her er et par eksempler:

*«Mange stridshandlinger (her forstått som voldshandlinger foretatt i strid i en væpnet konflikt) som begås av privatpersoner som deltar i kamphandlinger i andre land er av en slik karakter at de i utgangspunktet rammes av norske straffebestemmelser, selv om de er begått i utlandet.» (Pkt 1.3)*

*«Strafferettslig er hovedinntrykket at de fleste europeiske stater har et regelsett hovedsakelig etter norske linjer. Det vil si at strafforfølgning av fremmedkrigere må skje på grunnlag av straffebud mot handlinger som drap, skadeverk, terror mv., som vedkommende måtte begå som ledd i krigsdeltakelsen.» (Pkt 1.3)*

Under avsnittet om Økonomiske og administrative konsekvenser (pkt 7) heter det blant annet at det *«kun unntaksvis vil være aktuelt å iverksette omfattende etterforskning og det vil antakelig dreie seg om forholdsvis få tilfeller»*. Departementet antar derfor at kriminalisering ikke vil føre til økt ressursbehov hos hverken politi, påtalemyndighet, domstol eller kriminalomsorg. Det kan følgelig legges til grunn at antallet saker ikke vil bli stort ved kriminalisering.

KRÅD kan derfor ikke se at det er et velbegrunnet behov for de foreslåtte lovbestemmelsene.

### III. Mulig negative sider ved kriminalisering

Kriminalisering kan selvsagt være et nødvendig tiltak, selv om antallet ikke saker blir så høyt. Men regjeringen må vurdere om nytten av et straffebud er større enn de negative sidene.

De som reiser til Syria, eller andre voldsrammede konfliktområder, som fremmedkrigere, er antakelig drevet av en sterk overbevisning om at de gjør det rette. Den religiøse dimensjonen må antas å være svært sterk faktor i den ideologiske holdningen. At en straffebestemmelse i Norge vil ha den effekt at slike personer avstår fra å reise på grunn av en øvre strafferamme på ti år, har vi vanskelig for å tro. Deltakelse i krigshandlinger skjer åpenbart med livet som innsats.

Det er grunn til å frykte at strafforfølgelse, etter deltakelse i kamphandlinger utenlands, vil kunne skape «martyrer». De vil få en «tilleggsstatus» som forfulgte av det norske samfunnet, og medfølgende hevntanker. «Helteglorien» kan bli ytterligere styrket i sympatiserende miljøer. Og vi vet fra blant annet Storbritannia at fengsel er steder hvor mye farlig radikaliserings skjer. Departementet ser da også disse negative sidene, og skriver i høringsnotatet blant annet (pkt 4.3.4):

*«Et nytt straffebud kan ha signalvirkninger som kan bidra til å skape større avstand mellom storsamfunnet og personer som allerede er radikaliseret.» (Pkt 4.3.1)*

*«I praksis vil dermed strafforfølgning bare være mulig etter at slike personer har returnert til Norge. Ofte vil da de uønskede konsekvensene, slik som radikalisering, kapasitetsbygging, krigstraumer, nettverk mv., allerede være inntrådt.» (Pkt 4.3.4)*

### IV. Konklusjon

Det kriminalitetsforebyggende råd har forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme som et av sine prioriterte arbeidsområder. Vi støtter helhjertet opp om regjeringens innsats for å styrke forebyggingen på dette feltet. Men av de ovenfor anførte grunner ser vi ikke at de foreslåtte kriminaliseringsforslag vil ha den ønskede effekt. Vi vil derfor anbefale å avvende utviklingen.

Den danske regjeringen la 19. september i år frem en handlingsplan, «Forebyggelse af radikaliserings og ekstremisme». Planen inneholder 12 «initiativ» med en rekke underpunkter. Under Initiativ 6: Skærpet indsats mod rekruttering til væbnede konflikter i udlandet, sies det i fjerde punkt:

*«Straffelovrådet anmodes om at vurdere, om de gjeldende regler i straffeloven udgør et tilstrækkeligt værn i forhold til at modvirke deltagelse i og hvervning til væbnede konflikter som den, vi for tiden ser i Syrien og Irak, samt at foreslå eventuelle strafferetlige tiltag, der kan styrke indsatsen på området.»*

En mulighet for å arbeide videre med spørsmålet i Norge om å kriminalisere fremmedkrigere, kan være å innlede et samarbeid med den danske utredningen. Da vil vi kunne se utviklingen an, vurdere behovet nærmere og kanskje komme frem til tilnærmet like regler.

Den norske regjeringens Handlingsplan mot radikaliserings og voldelig ekstremisme inneholder en rekke gode tiltak. Tiltak 22 heter: Varsling ved hjemkomst av personer som har

deltatt i kamphandlinger i utlandet (fremmedkrigere). Tiltak 23 heter: Oppfølging av personer som har deltatt i kamphandlinger i utlandet (fremmedkrigere).

KRÅD tror at disse tiltakene, under gitte forutsetninger, er langt bedre enn kriminalisering av fremmedkrigere. Men vi vil uttrykke en bekymring over at tiltakene ikke har ført til økte ressurser. I tiltak 22 heter det at PST skal varsle kommunene når fremmedkrigere kommer tilbake i Norge. Men hvem i kommunene skal motta slike varsler? Og hva forutsettes de å gjøre med informasjonen?

I tiltak 23 sies det at de regionale ressursentrene om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging skal bistå helsetjenesten. Men begrunnelsen for forslaget om å kriminalisere fremmedkrigere er ikke at de er traumatisert. For et slikt formål er straff lite egnet. Begrunnelsen for å reagere med samfunnets strengeste reaksjon, straff, er jo at disse personene kan utgjøre en fare for det norske samfunnet. Og det kan ikke helsetjenesten håndtere på noen fullgod måte.

KRÅD ber følgelig om at innsatsen i disse til tiltakene prioritere med økonomiske ressurser, frem for å strafforfølge de som har deltatt som fremmedkrigere, ut over det som i dag allerede er belagt med straff.

Med hilsen

Shahzad Rana (sign.)  
rådsleder

  
Erik Nadheim  
direktør